

INFORMALIDADE, FLEXIBILIDADE E DESEMPREGO – NECESSIDADE DE REGRAS E DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O MERCADO DE TRABALHO E O EXERCÍCIO DA CIDADANIA

Maria Cristina Cacciamali*

RESUMO:

O presente trabalho tem dois objetivos. O primeiro é discutir as mudanças estruturais em andamento no mercado de trabalho, sob a ótica do processo de informalidade e de suas diferentes formas de expressão, destacando-se a flexibilização das relações de trabalho e seus efeitos, especialmente sobre a cobertura da seguridade social. O segundo é analisar, sob o enfoque teórico apresentado, as mudanças no mercado de trabalho das seis principais regiões metropolitanas brasileiras, enfatizando menor crescimento do emprego registrado e aumento do desemprego.

PALAVRAS-CHAVE:

Processo de informalidade, emprego urbano, desemprego urbano, setor informal, emprego assalariado não registrado.

ABSTRACT:

The present paper has two main objectives. The first one is to discuss the process of structural changes in the labour market, under the theoretical framework of the process of informality, and its different expressions, standing out the flexibility of the employment relationships and labour contracts and their effects, especially on the social security affiliation. The second is to analyse, under the presented theoretical focus, the changes in the labour market of the six main Brazilian metropolitan areas, emphasising the smaller growth of the registered jobs and the increase of the unemployment rates.

KEY WORDS:

Informality process, urban employment, urban unemployment, informal sector, non-registered jobs.

* Doutora e Professora Livre-docente pela Universidade de São Paulo, com pós-doutoramento pelo Massachusetts Institute of Technology (USA). Atualmente é Professora Titular do Departamento de Economia e Presidente do Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, onde leciona e pesquisa na Área de Estudos do Trabalho.

Introdução

O desemprego, como é observado nos dias de hoje, é o fenômeno mais aparente de mudanças estruturais que vêm se estabelecendo no mercado de trabalho contemporâneo, à medida que se estão alterando formas de inserção dos trabalhadores, contratos de trabalho, direitos sociais e conteúdo das ocupações. O objetivo do presente trabalho é problematizar essas mudanças, focando o processo de informalidade e a flexibilização das relações e contratos de trabalho, bem como seus efeitos sobre o sistema de seguridade social vigente no Brasil. Destaca-se que a diminuição da abrangência da seguridade social é um fenômeno que não se restringe ao Brasil, haja vista a participação no número de assalariados contribuintes ter diminuído em todos os países da América Latina, na década de 1990, exceto Colômbia, México e Peru (OIT, 2000).

Este artigo foi desenvolvido e encontra-se estruturado da seguinte maneira: nas duas primeiras seções apresentam-se aspectos teóricos e conceituais sobre o tema, ao passo que na terceira analisa-se a evolução, nas duas últimas décadas, do mercado de trabalho nas áreas metropolitanas brasileira nos aspectos pertinentes a essa questão. Por fim tecem-se as considerações finais.

1. Mudanças estruturais e processo de informalidade

A sociedade contemporânea defronta-se com pelo menos cinco elementos de mudanças que criam e contextualizam o ambiente onde o trabalho e a compra e venda da força de trabalho se realizam. O primeiro é a revolução tecnológica em andamento, poupadora de trabalho, conforme o movimento secular do progresso técnico, que cria as bases para reestruturar a produção de bens e serviços, os processos e a organização do trabalho, bem como amplia de maneira infinita as possibilidades do forneci-

mento de bens imateriais. O segundo é a reorganização política e econômica rumo à sociedade de informação, na qual o conhecimento, sua produção, aplicação e difusão constituem seu pólo dinâmico, incitando mudanças e adaptações no conteúdo das atividades econômicas, relações de trabalho e teor das ocupações. O terceiro são os programas de ajustamento estrutural das economias: seguindo princípios liberais e sob a hegemonia norte-americana, sua implementação segue em cada país metas, velocidade e períodos específicos, em virtude dos objetivos e condições políticas definidas pelas suas elites. As possíveis opções, entretanto, encontram-se condicionadas pela situação macroeconômica e pela inserção internacional de cada país. Os programas de ajustamento refletem medidas de liberalização das economias – maior abertura comercial, criação de condições favoráveis para investimentos externos, privatização de empresas estatais, flexibilização do mercado de trabalho, entre outras – que mudam a composição das atividades econômica, do emprego e dos tipos de emprego. Por fim, o quinto elemento, são as restrições sobre a demanda agregada. A política monetária norte-americana impõe uma administração nacional de recursos austera, o que limita as possibilidades do crescimento econômico e do emprego; e a maior internacionalização financeira contribui em desviar recursos do setor produtivo, ratificando a restrição de demanda agregada.

A resposta a esses processos societários que mudam e constroem a sociedade contemporânea é dupla: – de um lado, corrosão ou inadequação de práticas e instituições sociais; – de outro, sua constituição, adaptação e definição. Esse processo de adaptação e redefinição das relações de produção, processos de trabalho, formas de inserção dos trabalhadores, relações de trabalho e conteúdo das ocupações implica construção de novas formas sociais e jurídicas, ou sua adaptação para o momento contemporâneo, sendo denominado na literatura de *processo de informalidade* (CACCIAMALI, 2000).

Aplicando esse conceito ao caso do mercado de trabalho, tal processo mostra-se por meio de um conjunto de fenômenos, entre os quais destaco os seguintes: maiores taxas de desemprego; maior intermitência entre inatividade e participação no mercado de trabalho; maior participação das mulheres e adaptação e surgimentos de ocupações que lhes são adequadas; novas modalidades de contrato coletivo e individual para a mão-de-obra assalariada; práticas de subcontratação ou de terceirização realizadas por meio de contratos comerciais; contratos não registrados – verbais acordados à margem das leis trabalhistas; maior expansão de trabalhos por conta própria ou de pequenos estabelecimentos sem delimitação da relação capital-trabalho¹

Essas expressões do processo de informalidade expandem-se, no momento contemporâneo, em praticamente todos os países do planeta, adquirindo diferentes graus de importância em cada sociedade e territórios, em virtude de seus processos históricos, instituições estabelecidas e respostas aos elementos de mudança citados anteriormente. Em um primeiro plano geral, por exemplo, nos países industrializados europeus, pelo fato de terem consolidado uma sociedade salarial (CASTEL, 1998), a reestruturação produtiva e o desemprego implicam maior predominância na reformulação dos contratos de trabalho: expansão de modalidades alternativas ao contrato individual de trabalho permanente ou contrato padrão²; mudanças nas cláusulas dos contratos coletivos orientando-os para o modelo denominado na literatura como *flexível de relações de trabalho*; desenvolvimento das práticas de subcontratação e contratos acordados à margem da legislação trabalhista para a mão-de-obra imigrante. O desemprego amplia-se, concomitantemente se registram modificações nos sistemas públicos de emprego, em suas regras de acesso, cobertura e desembolso para os desempregados, bem como se introduzem dife-

rentes tipos de políticas públicas para atenuar a ausência de trabalho para um conjunto expressivo da população (políticas locais de emprego; formação profissional; etc.). Na América Latina, por outro lado, em virtude de a maioria dos países não completar os pré-requisitos de uma sociedade salarial, as manifestações mais numerosas do processo de informalidade no mercado de trabalho são a expansão dos pequenos estabelecimentos produtivos, do trabalho por conta própria, do serviço doméstico e dos contratos de trabalho não registrados junto à Seguridade Social (CEPAL, 1998; CEPAL, 1999; LEÓN, 1999; CACCIAMALI, 1999 e 2000). Compõe o mesmo processo a criação de um ambiente favorável ao debate público sobre as novas práticas sociais orientadas para esses grupos excluídos do sistema de seguridade social, redefinindo-se políticas sociais que os compreendem.

Isso posto, pode-se afirmar que as mudanças estruturais provocam processos de informalidade com intensidades distintas nas suas manifestações. Nos países europeus o processo de informalidade expressa-se com maior intensidade nas práticas de flexibilização das relações de trabalho, apoiadas por alterações nas leis laborais vigentes, seja nos contratos individuais ou coletivos de trabalho. Na América Latina, entretanto, o processo de informalidade anuncia-se por meio da ampliação do setor informal e de relações de trabalho informais, à margem da legislação trabalhista e da seguridade social. O traço comum, contudo, é que as transformações estruturais e as decorrentes configurações do processo de informalidade estão criando um ambiente de reconstrução jurídica dos contratos de trabalho individuais e coletivos para a mão-de-obra assalariada e para as formas de trabalho por conta própria ou sob a forma de microempresas, bem como de suas relações com o Direito Social e com o Sistema de Seguridade Social, configurando novas bases para mudanças no Regime de Proteção Social.

2. Flexibilização do mercado de trabalho

Os contratos para a mão-de-obra assalariada no mercado de trabalho encontram-se estruturados a partir dos seguintes componentes: duração do contrato, local da realização do trabalho, jornada e horas de trabalho, função e hierarquia e remuneração. O conteúdo e disposições

sobre esses itens alteram-se com a mudança do modelo de relações de trabalho taylorista-fordista para o modelo de relações de trabalho flexíveis - taylorista-ohnista (DUVAL, 1998; HIRATA, 1999), conforme exposto no Quadro 1.

O contrato do modelo de relações de trabalho fordista-taylorista estabelece-se contendo duração por tempo indeterminado e tem-

Quadro 1: Definição dos componentes do contrato de trabalho
Modelos fordista-taylorista e taylorista-ohnista

Componentes dos contratos	Fordista-taylorista	Ohnista-taylorista
Duração	Indeterminada.	Diferentes arranjos.
Local	Fixo e subordinado diretamente a um único empregador.	Pode variar e estar subordinado indiretamente a vários empregadores.
Jornada	Determinada, padronizada e em tempo integral.	Variável, não padronizada e pode ser em tempo parcial.
Horas-extras	Utilizadas, remuneração maior imposta pela legislação.	Práticas de compensação de horas.
Hierarquia	Definida, predominância de níveis verticais.	Definida, predominância de equipes e níveis horizontais.
Funções e atividades	Bem definidas.	Polivalência.
Organização do trabalho	Hierarquizada, senioridade.	Flexível e exige formação profissional continuada.
Salário	Fixo.	Fixo adicionado de componente variável ou somente variável.
Aumentos salariais	Periódicos, vinculados à produtividade e indexados aos índices de preços ao consumidor.	Descontínuos, associados a metas, resultados, qualidade, adaptabilidade ou bonificações.
Estabilidade	Valorizada.	Valorizada apenas para o núcleo duro dos trabalhadores.
Rescisão de contrato por parte do empregador	Restrições impostas pela legislação.	Diminuição ou eliminação das restrições impostas pela legislação.
Negociação coletiva	Centralizada ou por setores.	Descentralizada, preferencialmente por empresa.
Contratos coletivos	Definição de um contrato "modelo"	Perda de importância do contrato "modelo"

Fonte: Elaboração da autora apoiando-se em DUVAL (1998), HIRATA (1999), OZAKI (2000) e CACCIAMALI (2000a).

po integral, sujeito a um único empregador, em um local fixo de trabalho, especificando funções e atividades a serem exercidas – contrato padrão ou permanente (RODGER e RODGER, 1989; TOKMAN e MARTINEZ, 1999). Quanto ao salário, ele é fixo e estabelecido no interior de uma estrutura hierárquica, incorporando ganhos de produtividade apresentados pela empresa, setor ou média do agregado da economia, em virtude do tipo e efetividade da negociação coletiva, além de, muitas vezes, encontrar-se também indexado ao aumento dos índices de preços ao consumidor³.

O modelo de relações de trabalho ohnista-taylorista objetiva propiciar ajustamento rápido no uso do trabalho às mudanças de demanda, sejam conjunturais ou nas preferências dos consumidores, sua adaptação aos procedimentos e normas para atingir padrões de qualidade a custos menores, objetivando atingir maior nível de competitividade no mercado. As principais modalidades que geram tipos de empregos não padronizados ou flexíveis – segundo denominação de OZAKI (2000) – são: em tempo parcial (número de horas inferior ao padrão nacional); temporário (contrato por duração de tempo determinada para obter uma quantidade de produtos ou serviços determinados, incluindo o trabalho organizado por agência de trabalho temporário); terceirizado (contratação realizada exteriormente à empresa por meio de subcontratação ou intermediação de uma firma); eventual (de caráter irregular ou intermitente); capacitação ou aprendizagem (inclui uma combinação de emprego e capacitação profissional); sazonal (intermitente durante uma época do ano).

Essas modalidades de contrato, aliadas a outras práticas definidas em contratos coletivos, permitem maior velocidade de ajustamento do emprego nas empresas às flutuações de demanda com menores custos, pela diminuição dos custos diretos e indiretos do trabalho, pois os custos de rescisão do contrato e a contri-

buição à Seguridade Social são menores. As contrapartidas para o trabalhador são menor cobertura na proteção social e maior insegurança de emprego e salário, fato este que levou alguns autores a denominá-los de empregos precários (TREU, 1992; OIT, 1996).

Os contratos coletivos em diferentes países vêm sendo o principal instrumento para flexibilizar as relações de trabalho, com velocidades distintas em diferentes setores de atividade e apresentando diversas combinações considerando os componentes dos contratos de trabalho, configurando maior heterogeneidade nas regras de utilização da força de trabalho. Alguns comportamentos comuns, entretanto, podem ser destacados. No caso dos salários, por exemplo, parcela variável ou aumentos encontram-se vinculados ao desempenho da empresa, seja sob a forma de lucros, produtividade, diminuição de custos ou índice de qualidade dos produtos (OZAKI, 2000). Adicionalmente, a introdução de instrumentos nas legislações laborais vem também incentivando essa prática, como no caso do Brasil, Argentina, Itália e outros (TUMA, 2000). No que se refere às horas, a jornada de trabalho padrão perde espaço para contratos que consideram horas anualizadas, trimestralizadas ou semanais de trabalho, diminuindo-se a prática da utilização das horas extras e introduzindo-se sistemas de compensação (IRS, 1991; IRS, 1997; OIT, 1997). Além disso, os governos têm incentivado a ampliação do funcionamento de atividades ligadas ao serviço público, ao comércio e ao setor bancário.

A flexibilização das relações de trabalho vem sendo implementada nas empresas por meio de mecanismos internos e externos. Os primeiros caracterizam-se por: jornada não determinada e compensação de horas trabalhadas estabelecidas por meio de contratos coletivos ou contratos individuais em tempo parcial; parte da remuneração paga por meio de participação nos resultados ou metas; e polivalência funcional, ou seja, especializações múltiplas e mudanças nos conteúdos das ocupa-

ções, atividades e tarefas. A flexibilização externa à empresa, por outro lado, mostra-se principalmente sob a forma de contratos terceirizados ou temporários nos quais a mão-de-obra contratada pode estar sujeita às mesmas condições dos funcionários contratados diretamente pela empresa, apresentando, contudo, maior insegurança na manutenção do emprego e menores salários e benefícios indiretos (OIT, 1996; OZAKI, 2000).

As reformas dos contratos individuais de trabalho, por outro lado, tiveram força legal e efetividade, no caso dos países europeus, visto que significativa parte dos empregos da região, desde os anos 80, foi criada sob a forma de contratos de trabalho alternativos ao contrato padrão, especialmente temporários e em tempo parcial (OIT, 1997). No caso latino-americano, entretanto, conforme exposto anteriormente, o grau de efetividade dessas reformas é baixo, visto predominar a prática de contratar mão-de-obra assalariada por meio de contratos de trabalho informais, não registrados junto à seguridade social. As principais causas estão associadas à perda de legitimidade política da seguridade social, menor densidade sindical, baixa ação de fiscalização do Estado e, portanto, menores custos dentre todas as formas de contrato (TOKMAN e MÁRTINEZ, 1999; GALIN, 1998; CACCIAMALI, 1999).

3. Processo de informalidade e mercado de trabalho nas áreas metropolitanas brasileiras

O mercado de trabalho brasileiro, sob a ótica institucional, vem se ajustando aos mecanismos de flexibilidade do mercado de trabalho por meio de alterações específicas em sua legislação laboral e nas cláusulas dos contratos coletivos de trabalho, especialmente nas grandes empresas e nos setores mais dinâmicos (KREIN e OLIVEIRA, 1999; DIEESE, 1999; CACCIAMALI, 1999 e 2000a).

O Ministério do Trabalho e Emprego, no ano de 1995, por meio de Portaria (865/95), impede a autuação de multas no caso de incompatibilidade ou conflito entre a legislação e os acordos ou convenções coletivas, ficando a decisão subordinada à consideração do delegado regional do trabalho, praticamente esterilizando a fiscalização por parte do Ministério. Além disso, 12 intervenções pontuais, mas de fundo, foram introduzidas na regulamentação do mercado de trabalho brasileiro, permitindo, ou ampliando, novas modalidades de contrato, em contraste ao contrato permanente, diminuindo os custos do trabalho e flexibilizando o uso da mão-de-obra assalariada. Destacamos, entre as mais importantes, as seguintes: Participação nos Lucros e Resultados (desde a Medida Provisória 794/94), Cooperativas Profissionais (Lei 8.949/94), Contrato por Tempo Determinado (Lei 9.601/98) e Banco de Horas (Lei 9.601/98)⁴.

A participação nos lucros e resultados é uma Medida Provisória editada pela administração Itamar Franco e reeditada periodicamente pela administração Cardoso. Assegura o direito dos empregados, de participarem nos lucros e nos resultados da empresa, desvinculado da remuneração. A negociação entre trabalhadores e empresas sobre essa matéria pode incluir um representante do sindicato, por opção do empregador, caso constitua uma comissão para tal fim. Esse mecanismo, juntamente com as medidas de desindexação salarial, flexibiliza os salários, pois os aumentos salariais são oferecidos nos processos de negociação sob a forma de participação nos lucros e não são incorporados na remuneração.

O Congresso Nacional brasileiro aprova em 1994 a Lei 8.949, que permite a organização de cooperativa de trabalhadores para a prestação de serviços. Os cooperados não pertencem a um sindicato profissional e sua contratação não segue as regras previstas pela legislação laboral vigente. As empresas podem, dessa maneira, contratar trabalho assalariado regular e permanente sob a forma de coopera-

tiva e eximem-se das contribuições junto à Seguridade Social, de outros direitos sociais (férias, horas extras, FGTS, gratificação de natal etc.) e dos custos de dispensa imotivada (aviso prévio, direitos sociais proporcionais etc.).

A Lei 9.601 de 21 de janeiro de 1998 e o Decreto 2.490 de 04 de fevereiro de 1998 permitem flexibilizar a jornada de trabalho ao criar um sistema de compensação de horas extras, que pode ser estabelecido por meio de negociação coletiva entre as empresas e seus empregados, em quaisquer modalidades de contrato. A jornada pode ultrapassar as 44 horas semanais definidas pela Constituição Federal de 1988, e a compensação deve ocorrer ao longo de um ano, conforme MP 1.709/98.

O Poder Executivo apresenta, em 1998, a Lei 9.601 de 21 de janeiro e o Decreto de 2.490 de 4 de fevereiro, que permitem às empresas contratar empregados, adicionais aos existen-

tes, por um período de até dois anos, por meio de contrato por tempo determinado. Para incentivar a contratação propõem-se: redução de encargos sociais⁵, redução do preço da hora extra, por meio da introdução do banco de horas; e preferência no acesso ao crédito do BNDES. Além disso, a contratação de mão de obra por tempo determinado precisará ser negociada com o sindicato e impõe limitações no volume de contratação⁶.

Essas alterações rebaixam os custos do trabalho, mas não sustam prática da contratação sem registro no mercado de trabalho brasileiro. Consoante com outros países latino-americanos, observa-se, desde os anos 80 no Brasil, contínua expansão do emprego sem registro que atinge, no ano 2000, cerca de 28% dos ocupados nas seis maiores áreas metropolitanas do país (Tabela 1). Destaca-se também que o crescimento da categoria ocupacional

Tabela 1: Ocupados segundo posição na ocupação total das áreas metropolitanas – 1982/2000

Anos	Com registro	Sem registro	Casa Própria	Empregador
1982	56,71	21,18	16,41	4,25
1983	55,89	21,93	16,49	4,29
1984	54,33	22,64	17,31	4,31
1985	55,90	21,91	16,79	4,21
1986	57,82	20,54	16,15	4,19
1987	58,02	19,98	16,76	4,29
1988	57,71	19,85	17,20	4,31
1989	58,07	18,77	17,37	4,33
1990	56,94	19,11	18,54	4,47
1991	53,74	20,77	20,11	4,41
1992	51,41	22,20	20,99	4,37
1993	50,52	23,08	21,09	4,33
1994	49,24	23,70	21,79	4,20
1995	48,39	24,09	22,02	4,47
1996	46,73	24,79	22,77	4,61
1997	46,28	24,76	23,33	4,51
1998	45,85	25,40	23,22	4,53
1999	44,53	26,36	23,57	4,57
2000	43,41	27,68	23,39	4,58

empregados sem registro supera continuamente o crescimento do total de ocupados e da categoria *empregados com registro* (Gráfico 1). O setor informal, por outro lado, também se expande. O trabalho autônomo – categoria ocupacional típica do setor informal – também cresce a uma taxa superior ao total da ocupação e ao emprego registrado, com carteira assinada (Gráfico 2), fato que amplia o número de pessoas que não participam do sistema de Seguridade Social, pois o percentual de contribuintes nesse grupo de trabalhadores na região Sudeste, região de maior abrangência no sistema, é de apenas 40%a (PNAD, 2000).

O desemprego e a inatividade também se ampliam no mercado de trabalho metropolitano brasileiro. Os ambientes macroeconômico e institucional provocam maiores dificuldades de ingresso e reinserção no mercado de trabalho, aumento da taxa de desemprego aberto como o desemprego por desencorajamento que se revela em maior inatividade (Gráficos 3 e 4). A

difficuldade para exportar que as empresas brasileiras vêm enfrentando restringe as importações e implica manutenção de taxa de juros interna elevada, limitando a captação de recursos para investimento e capital de giro e inibindo o crescimento do nível da atividade econômica e do emprego. Somam-se a isso a dependência externa histórica da economia brasileira de gerar e difundir tecnologia e de criar produtos, bem como o elevado custo sistêmico (transporte, fretes, comunicações etc.) que são fatores que tradicionalmente impedem o aumento de investimentos. Institucionalmente, a política pública de emprego, embora desde os anos 90 apresente maior abrangência e participação social na tomada de decisões, bem como melhor desempenho, é ainda limitada em suas diferentes ações. As ações podem apresentar resultados predominantemente de curto prazo, como seguro desemprego e intermediação de mão-de-obra; médio prazo, como crédito popular; e longo prazo, como formação profissional,

Gráfico 1: Evolução dos ocupados: empregados com registro e sem registro.
Brasil – Total das áreas metropolitanas – 1982/2000

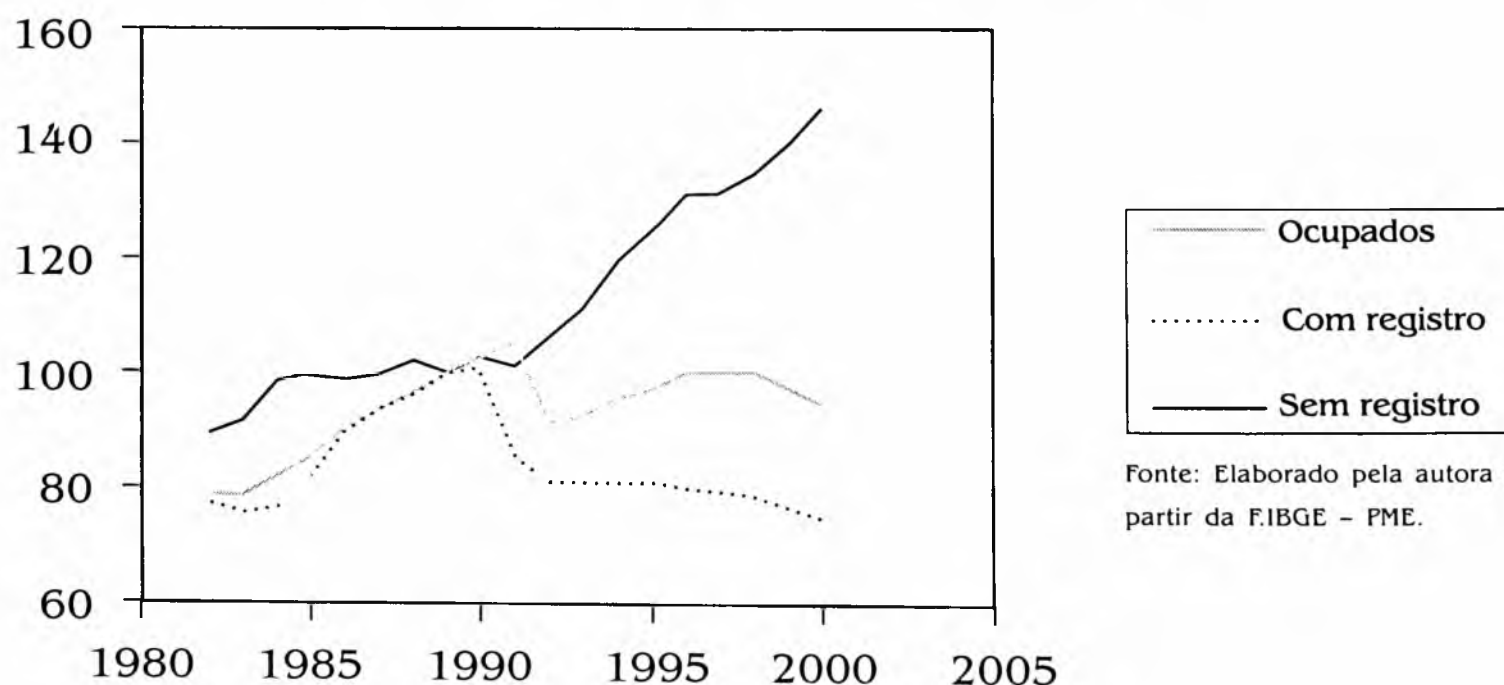


Gráfico 2: Evolução dos ocupados: empregados com registro e trabalhadores autônomos. Brasil – Total das áreas metropolitanas – 1982/2000

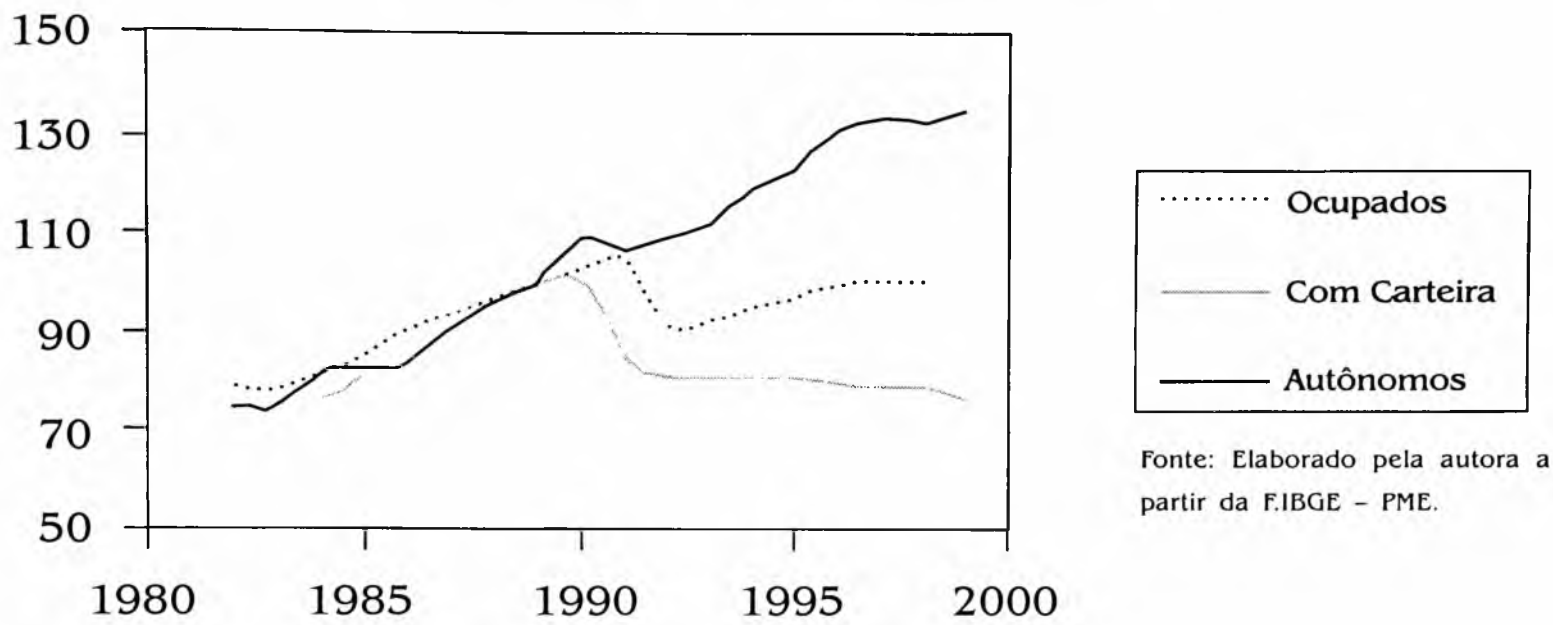


Gráfico 3: Taxa de atividade. Brasil – Total de áreas metropolitanas – 1980-2000

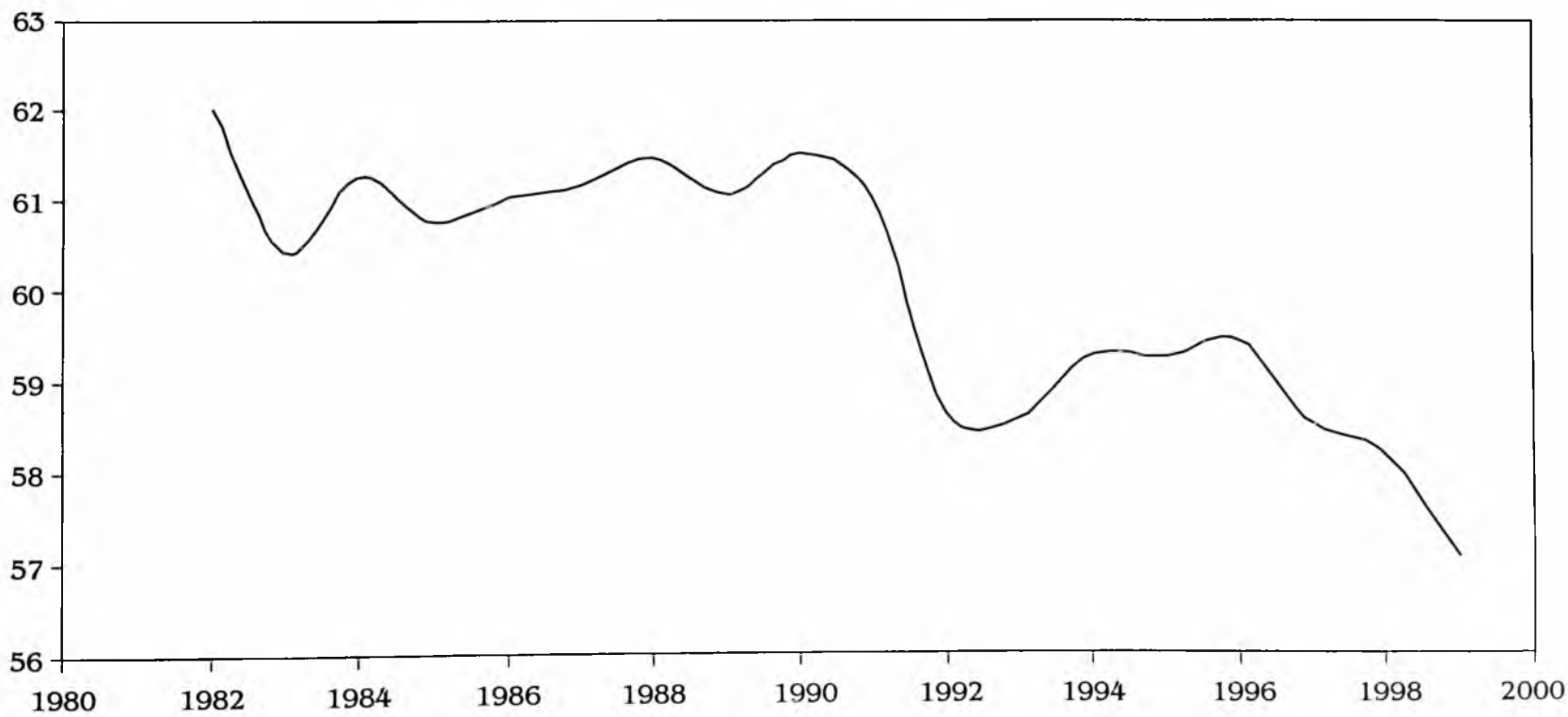
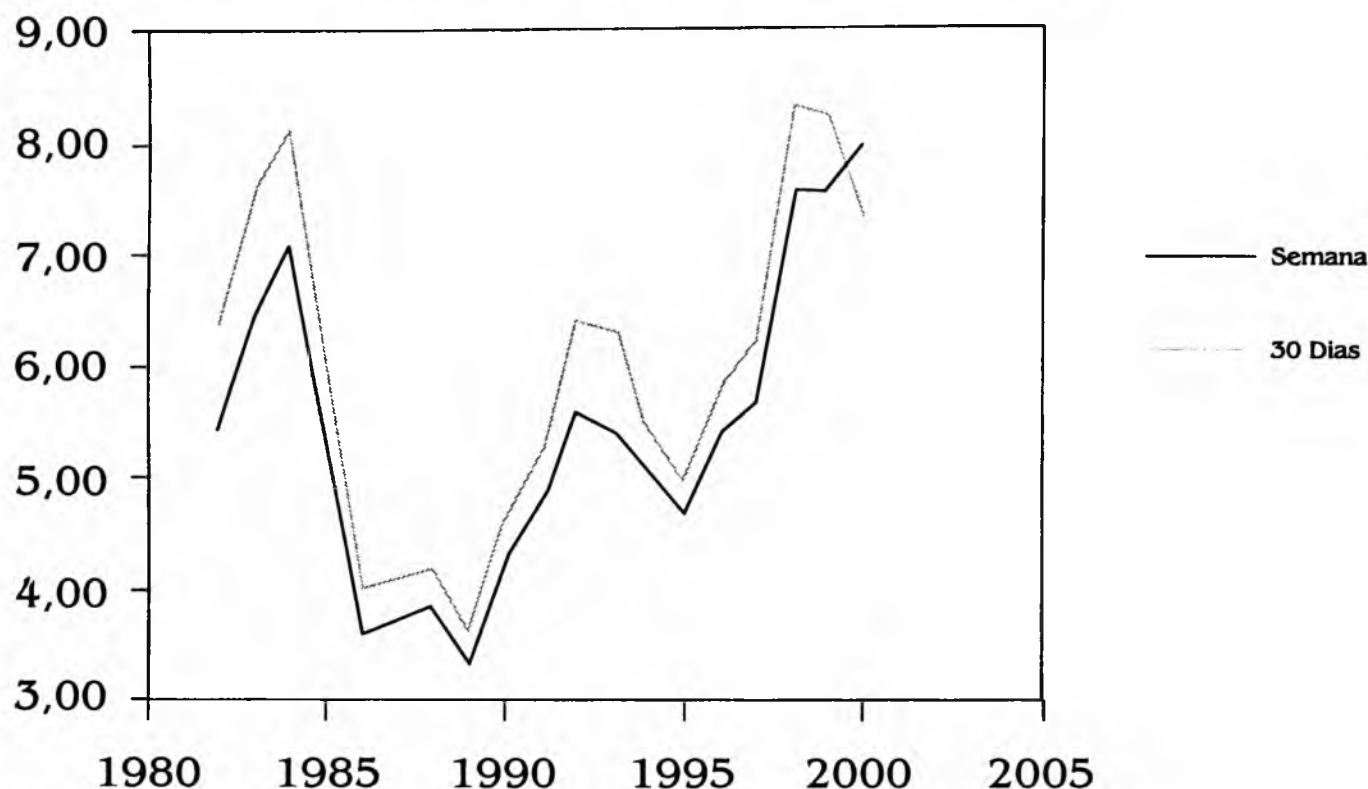


Gráfico 4: Taxas de desemprego aberto.
Brasil – Total das áreas metropolitanas – 1982-2000



representando elementos pouco intervenientes no desempenho agregado do mercado de trabalho no curto prazo. O seguro desemprego é um desembolso efetuado para os trabalhadores com contrato registrado e o sistema de intermediação presta serviços a parcela limitada do contingente de desempregados.

Somam-se a esse quadro duas variáveis intervenientes adicionais que diminuem o crescimento do nível de emprego. A primeira são mercados mais competitivos, como decorrência a contenção de custos das empresas com decisões mais cuidadosas em relação à contratação de mão-de-obra. As expectativas de instabilidade de demanda restringem a criação de novas vagas, em especial sob a forma de contratação de forma permanente. A segunda é o déficit educacional e de qualificação da mão-de-obra que bloqueia a inserção de muitos trabalhadores em empregos de melhor qualidade, renda e estabilidade.

Considerações finais

Os efeitos sociais do processo de informalidade: criação, recriação e adaptação de regras, e práticas no mercado de trabalho, em virtude dos elementos destacados na primeira seção deste estudo, são distintos nas diferentes sociedades e territórios. As características mais frequentes, que se sobrepõem às demais, são: elevação no grau de concentração da renda; privatização das regras e maior heterogeneidade nas formas de contratação, uso e remuneração de mão-de-obra e na prestação de serviços; e maior intensidade do trabalho, com decorrentes psicopatologias (HIRATA, 1999; DEJOURS, 2000; ABET, 2000). Entretanto, deve-se observar que em muitas sociedades e territórios economicamente atrasados e pobres, arranjos institucionais permitem que níveis de pobreza sejam contidos ou minorados, o acesso a bens e serviços públicos e privados venham

aumentando, práticas de discriminação sejam retiradas, violações ao Estado de Direito sejam coibidas e índices de qualidade de vida se ampliem, enquanto em sociedades afluentes percebem-se o surgimento ou exacerbação de níveis elevados de exclusão social (PNUD, 2000).

O Regime de Proteção Social foi formulado na maioria dos países latino-americanos, inclusive no Brasil, a partir dos anos 30, em um contexto de autoritarismo político, em um ambiente econômico de proteção à produção doméstica e com um movimento sindical organizado demandando maior remuneração e estabilidade e regras definidas nas relações de trabalho. O direito social centrou-se na definição e posterior ampliação da proteção à mão-de-obra assalariada com contrato registrado por tempo indeterminado e sindicalizada, desde então, até os anos 80: no Brasil, a constituição cidadã de 1988 amplia os direitos sociais para esta categoria.

Esse arranjo político e institucional torna-se insuficiente a partir dos anos 80 e principalmente nos anos 90 perante a dinâmica do mercado de trabalho discutida ao longo deste artigo. O Estado incentiva práticas contratuais alternativas por meio de negociações coletivas, não fiscaliza a aplicação dos códigos de trabalho e consente, muitas vezes valoriza em nível local, formas de trabalho alternativas ao assalariamento. Os objetivos neste caso são atenuar o desemprego originário do ajuste estrutural e da reestruturação produtiva, bem como criar uma ideologia para forçar a mudança de comportamento da mão-de-obra assalariada sindicalizada e protegida pelas Leis Trabalhistas e o Sistema de Seguridade Social vigente. Além disso, o Estado promove políticas de trabalho e renda

orientadas para os trabalhadores que não se constituem em assalariados registrados, ampliando o acesso a bens e serviços públicos nos programas de intermediação e qualificação de mão-de-obra, e microcrédito.

Assim, às limitações financeiras reconhecidas para o atual Sistema de Seguridade Social soma-se a perda de legitimidade política e abre-se um campo político para o desenho de um outro Regime de Proteção Social, inserido na ordem econômica e social em construção. Nesse contexto, discutem-se: a participação e ampliação da esfera privada na prestação de serviços sob a forma mercantil e não-mercantil; a regulamentação, padronização e monitoramento público desses serviços; a organização e gestão dos serviços públicos; o papel, organização e gestão da assistência social; a universalização ou a ação focalizada em determinadas esferas; etc. Esse processo constitui a base do direito social que está em construção para atender as demandas sociais originárias do processo de mudança. Posto isto, a reformulação do Sistema de Seguridade Social, sua universalização e a garantia de direitos fundamentais do trabalho são uma meta a ser proposta e alcançada não apenas no Brasil, mas em toda a região da América Latina. A constituição jurídica das atividades dos trabalhadores por conta própria e pequenos empreendedores, o reconhecimento dos contratos para a mão-de-obra assalariada e para as relações de subcontratação, a maior abrangência e cobertura do seguro desemprego, no caso latino-americano e brasileiro, devem ser analisados e implementados como um instrumento adicional para o exercício da cidadania plena para a maioria da população.

Notas

- 1 Esse último fenômeno é denominado na literatura especializada de setor informal (CACCIAMALI, 2000; OIT, 1993; HUSSMAN, 1997).
- 2 O contrato de trabalho permanente, ou denominado de contrato clássico, típico ou padrão, prevê tempo indeterminado, jornada diária completa, subordinado a um único empregador, e a dispensa ocorre sem custos, apenas com causa justificada.
- 3 Esse conjunto de características, especialmente a forma de remuneração somada às possibilidades de promoção e treinamento por tempo de serviço nas grandes empresas, nos denominados *mercados internos de trabalho*, constitui a relação salarial do modelo de acumulação do período industrial-fordista, permitindo um círculo virtuoso entre crescimento do produto, expansão da demanda agregada por meio de consumo de massas e distribuição da renda através de aumentos dos salários e políticas de transferências públicas, que mantêm o nível de renda ou integram os mais pobres como consumidores (BOYER, 1986).
- 4 Mencionamos as demais: desindexação salarial para as categorias profissionais (MPs 1.053 e 1.079 de 1995); desindexação dos benefícios da Seguridade Social do salário mínimo (MP 1.906/97); denúncia da Convenção 158 da OIT (11/95), sobre as dispensas imotivadas; limitação da organização sindical no serviço público e punição dos funcionários em greves (Dec. 2.066/96); ampliação das possibilidades do trabalho temporário (Portaria, 29/06/96); limitação do tempo de validade dos acordos (MP 1.620/98); trabalho em tempo parcial (MP 1.709/98); suspensão do contrato de trabalho (MPs 1.726/98 e 1.779/99).
- 5 Essa modalidade de contrato reduz em 50% as contribuições patronais ao SESI, SENAI, SENAC, SEBRAE, INCRA, salário-educação e financiamento do seguro de acidente de trabalho. O valor da alíquota do depósito mensal ao FGTS diminui de 8 para 2% e o empregador não tem a obrigação de pagar a multa de 40% referente ao saldo total quando da rescisão de contrato.
- 6 As limitações são de 50% (empresas com até 50 empregados); 35% (empresas com 50 a 199 empregados); e 20% (empresas com mais de 200 empregados).

Bibliografia

- ABET – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO. *Anais 3º Encontro Regional*. Recife, novembro de 2000.
- BOYER, R. *La Theorie de la Régulation: une Analyse Critique*. Paris: La Découverte, 1986.
- BOYER, R. *La Flexibilidad del Trabajo en Europa*, Madrid: Ministerio del Trabajo, 1988.
- CACCIAMALI, M.C. Proceso de informalidad y sector informal. Reexamen de una discusión. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Caracas, v.6, n.3, 2000, pp.95-110.
- CACCIAMALI, M.C. Reform and labor adjustment in Argentina and Brazil. *Carta Internacional*. São Paulo, vol.8, n.93, 2000a, pp.8-12.
- CACCIAMALI, M.C. Dégenerescence du droit du travail est ajustement sur le marché du travail au Brésil dans les années 1990. *Cahiers des Amériques Latines*. Paris, v.31, 1999, pp.105-126.
- CACCIAMALI, M.C. Assalariamento ilegal no mercado de trabalho urbano da Grande São Paulo: características e evolução, 1985-1992. In: FIGUEREDO, J.B. (comp.). *Las Instituciones Laborales Frente a los Cambios en America Latina*. Genebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1996, pp.219-233.
- CACCIAMALI, M.C. Expansão do mercado de trabalho não regulamentado e setor informal no Brasil. *Estudos Econômicos*. vol.19, número especial, 1989.

- CACCIAMALI, M.C.; JOSÉ-SILVA, F. Mais informalidade, menos cidadania. Considerações sobre esse círculo vicioso na América Latina. In: *Brasil – 500 anos: Desafios do Próximo Milênio*, São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2000 (No Prelo).
- CÂNDIDO-OLIVEIRA, J. Segurança e Saúde do trabalhador - uma questão mal compreendida e equivocadamente administrada. In: *Anais do Seminário Impactos das Inovações Tecnológicas e Organizacionais na Saúde do Trabalhador*, 4 e 5 de dezembro de 1998, Belo Horizonte: NET/PUC Minas, 1999.
- CARRÉ, F. et al. *Nonstandard Work. The Nature and Challenges of Changing Employment Arrangements*. Washington: Irra, 2000.
- CASTEL R. *As Metamorfoses da Questão Sócia. Uma Crônica do Salário*. São Paulo: Vozes, 1998.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina*, Santiago do Chile: CEPAL, 1998, b.
- CEPAL. *Estudios Económicos de América Latina y Caribe*. Santiago do Chile: CEPAL 1998a.
- CONFEDERAÇÃO ÚNICA DOS TRABALHADORES. www.instcut.org.br.
- CORIAT, B. *Los Desafíos de la Competitividad*, Buenos Aires: UBA, 1997.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina*, Santiago do Chile: CEPAL, 1998.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina*, Santiago do Chile: CEPAL, 1999.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina*, Santiago do Chile: CEPAL, 2000.
- DEJOURS, C. *Banalização da Injustiça Social*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- DEJOURS, C. *A Loucura do Trabalho*. São Paulo: Cortez, 2000.
- DIEESE. O comportamento das negociações coletivas de trabalho nos anos 90: 1993-1996. *Pesquisa DIEESE*, n.15, São Paulo: DIEESE, 1999.
- DUVAL, G. *L'Entreprise Efficace à L'heure de Swatch et Mc Donald's*. Paris: Syros, 1998.
- EATWELL, J. *Global Unemployment*. New York. M.E. Sharpe, 1996.
- FRESSYNET J. et al. *Les Marchés du Travail en Europe*. Paris: La Découverte, 2000.
- GALIN, P. Empleo no registrado en el MERCOSUR y las políticas para reducirlo. *Oficina de la OIT*, n.61, Buenos Aires: OIT, 1998.
- HIRATA, H. Reestruturação produtiva, trabalho e relações de gênero. *Revista Latino-Americana de Estudios Del Trabajo*, vol.4, n.7, 1999.
- HUSSMANS, R. *Informal Sector: Statistical Definition and Survey Methods*. Genebra: OIT, dezembro de 1997.
- KREIN, J.D.; OLIVEIRA, M. Mudanças institucionais e relações de trabalho: as iniciativas do governo FHC no período 1995-1998. In: *Anais da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho*. Belo Horizonte, outubro de 1999.
- INSTITUTO DE RELAÇÕES DE TRÁBALO/PUC-MINAS. In: *Anais do Seminário Impacto das Inovações Tecnológicas e Organizacionais na Saúde do Trabalhador*. 4 e 5 de dezembro de 1998. Belo Horizonte: NET/PUC, Minas, 1999.
- LEON, F. Trabajo y trabajadores en los modelos económicos emergentes. In: *Seminário Internacional: Brasil, 500 Anos: Desafios para o Próximo Milênio*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 23 a 26 de agosto de 1999, São Paulo, Brasil.
- INDUSTRIAL RELATIONS SERVICES (IRS). Annualized hours – The concept of flexible year. *Industrial Relations Services (IRS)*, vol. 488, 1991.
- INDUSTRIAL RELATIONS SERVICES (IRS). Non-standard working under review. *Industrial Relations Services (IRS)*, n.565, 1997.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Considerações sobre a Proposta do Seguro Acidente de Trabalho*. Secretaria de Inspeção

- do trabalho. Departamento de Segurança e Saúde do Trabalho, versão de 26 de agosto de 2000. In: www.instcut.org.br, 12/11/2000.
- OIT. *El Empleo en el Mundo. Las Políticas Nacionales en la Era de la Mundialización*. Ginebra: OIT, 1996
- OIT. *El Trabajo en el Mundo 1997-1998. Relaciones Laborales: Democracia y Cohesión Social*. Ginebra: OIT, 1997.
- OIT. *World Employment Report – 2001. Life at Work in the Information Economy*. www.ilo.org, 2001.
- OIT. *Panorama Laboral*. Lima: OIT, 2000.
- OIT. 15ª Conferência de Estatísticas do Trabalho. Ginebra, janeiro de 1993.
- TOLEDO, E.G. La flexibilidad del trabajo en América Latina. *Revista Latino-americana de Estudios del Trabajo*, ano 3, n.5, 1997.
- OZAKI, M. *Negociar la Flexibilidad. Función de los Interlocutores Sociales y del Estado*. Ginebra: OIT, 2000.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Índice de qualidade de vida*. Brasília: PNUD, 2000.
- RODGERS, G.; RODGERS, J. *Precarious jobs in labour market regulation*. Ginebra: International Institute for Labour Studies/Free University of Brussel, 1989.
- TOKMAN, V.; MARTINEZ, D. *Flexibilización en el Margen: la Reforma del Contrato de Trabajo*, Peru: Organización Internacional del Trabajo, 1999.
- TOLEDO, E.G. La Flexibilidad del Trabajo en América Latina. *Revista Latino-americana de Estudios del Trabajo*. Ano 3, n.5, 1997.
- TREU, T. Labour flexibility in Europe. *International Labour Review*. Vol.131, n.4-5, 1992.
- TUMA, F.M.M. *Participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados das empresas no cenário da flexibilização das relações de trabalho*. São Paulo: LTr, 2000.

